

# 建立有中国特色的农业金融体制

林 辉

农业是我国国民经济的基础。而农业金融作为整个金融体系的重要组成部分,对于发展农业生产,繁荣社会主义经济起着积极的促进作用。在我国传统经济体制向社会主义市场经济过渡的今天,旧的农业金融体系越来越不适应市场经济的发展需要,这就要求我们在改革过程中不断探索、借鉴和总结。本文试在分析当前我国农业金融体系存在的弊端、国外农业金融制度改革的成功经验的基础上,提出我国农业金融体制改革的新路子。

## 一、我国现行农业金融体制存在的问题

1、农业贷款的政策性压力与银行商业化经营的矛盾。作为我国现行农业金融体系的主力军的农业银行,既承担着完成国家农业政策性放款的业务,又承担着商业化经营的业务,属于政策性的专业银行。政策性贷款业务的大部分是以高风险、低利率、微利性为特征,使得农业银行的相当比例的贷款在投向、投量的选择方面受到了一定的限制,难以按真正的银行标准来经营和管理,难以把效益作为信贷决策的重要指标,难以发挥信贷监督的内在职能。如:一些农贷单位并不完全具备贷款条件,但在支持农业的呼声中给予了贷款支持。可以预见,银行在这些贷款的回收时,效益肯定不会很好,甚至个别还会产生贷款缓交和贷款呆帐的现象。所以,现行农行身兼政策性和商业金融性两种业务,容易产生“顾此失彼”的现象。

2、现行农行自身的经营管理和市场经济要求之间的矛盾。在经营管理手段方面,由于受扶贫支持农业等政策性因素的影响,农行行政领导方式为决策领导方式,产生了乱批条、打白条等不正常的行为,干扰了银行按程序决策,银行也形不成严格、规范、相互制约的贷款制度;在存贷款利率方面,银行受计划利率和政策性低息贷款的影响,在市场竞争中处于不利的地位;在信贷计划规模期限管理方面,贷款指标管理也不能体现农副产品的产、购、销的周期,并且一般是短期贷款,影响了农业开发的广度和深度。例如,一些地区的农业银行受年(季)度信贷规模“笼子”的控制,对一些年(季)末重点项目、效益好的项目未必敢大胆支持等等。

3、现行农业金融体系机构设置欠合理,关系不够协调。我国的农业金融体系主要包括人民银行所辖的中国农业银行和农业银行领导下的农村信用合作社。客观地说,这种体系有一定的缺陷。从当前农村信用社在农村经济中发挥越来越重要作用的形势来看,这种构制把农村信用合作社看作是农行的基层机构,带来了一些不良的后果。如农行忽视信用合作社的独立法人地位;信用合作社的资金受农行信贷资金的“蓄水池”或“调节器”的控制。中央

银行在农行的资金计划安排上留有缺口，意在用信用社的资金来弥补，甚至少数地方农行利用管理信用社的职权将长期形成难以收回的旧农款通过行政手段转嫁给信用社，还通过同样的手段把信用社原来支持的一些经济效益好的企业借故“夺走”，产生银行“抢”信用社客户的怪现象等等。显然，引起这些内耗的主要原因是农行非官非商和行社机构设置不合理。

## 二、外国农业金融制度一些先进经验的借鉴

1、从各国的农业金融合作体制来看。他们的农业金融体制已经走过了一、二百多年的历史，积累了不少成功的经验。德国是最早建立农业金融制度的国家，其农业金融是以信用合作社为主体的。全国建立了数量庞大的农业信用机构——雷发巽银行，还有土地改良银行、农业抵押银行等信用机构来扶持，促进农村经济稳定、蓬勃的发展。荷兰以单一型农业合作金融体系保证全国农业生活不断发展，农业水平居世界先进行列。它的农业金融机构——拉博银行自上而下，遍布全国各地，及时有效地满足了农业现代化的需要。还有，日本的农业合作金融在整个农业金融体系中也居重要地位，其民间农、林渔业金融机构遍布全国上、中、下三个层次，从事农、林、渔相关的存贷款、汇兑、外汇交易，发行农村债券、进行证券票据买卖等业务，推动农业经济的发展。纵观西方发达国家各具特色的农业金融制度，可以看出，农村金融合体制日益在农业金融体系中起主导作用，它是将来发展趋势。

2、从各国农业金融机构设置来看。日本的农业金融体系以合作金融为主体，政府的“制度金融”为后盾。制度金融机构——农林渔业金融公库把政府的农业金融政策、目标、措施具体化。合作金融机构——农林渔合作金库从事农、林、渔业为主的商业金融经营性业务，形成二种机构分工明确，密切合作。美国的农业信贷体系由政府农贷机构、农业合作金融、人寿保险公司和商业银行等构成。政府的农贷机构确立了长、中、短期农贷发放、监督制度。其中的农民家计局、商品信贷公司、农村电气化管理局是美国农业部的直属信用机构，为美国农业方面提供信用贷款。小企业管理局是由美国政府拨款创办的一个直接贷款机构，为小企业、农场、农工联合企业发放贷款，鼓励农村企业的发展。而在农业金融中起骨干作用的是农业合作金融机构，其中包括联邦农业信贷管理局、联邦土地银行、中期信贷银行、合作银行和生产信协会，它们为农场主提供各种期限的工商业农贷，同时私营农业金融如商业银行、人寿保险公司为美农业金融提供了一定补充，形成了美国特色的多渠道、多形式的农业金融体系。

由此可见，西方发达的农业金融体系均成立了专门从事农业政策性的金融机构，为农场主提供大量长、中、短期优惠贷款，并设立了各类农业合作社、商业银行等金融机构，为农业市场金融提供了轻松的环境、公平竞争的机会，大大促进它的发展。

## 三、建立符合我国国情的农业金融体系之我见

我国地域辽阔、人口众多，各地区自然条件差异较大，是自然、人力资源丰富的农业大国，农业成为国民经济的基础。政府越来越重视，大力实施支持和保持政策，实行总量倾斜，切实增加农业投入，这就客观地要求我们建立符合国情的农业金融体系。但是，现行的体系还欠完善，尚需不断改进。为此，党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出：“建立政策性银行，实行政策性业务与商业性业务分离。组建国家开发银行和进出口信贷银行，改组中国农业银行，承担严格界定的政策性业务”、“根据需要要有步骤地组建农村合作银行和城市合作银行。”因此，根据决议的指导

精神，针对“传统的农业银行占主要地位和农村合作社没有独立性、长期依赖农业银行”这一状况，我们认为重构我国农业金融的思路是：

1、成立财政部、农业部双重领导下的农业政策性银行和长期信用银行。农业是市场经济中的低利产业，农业投资，尤其是基础投资，周期长、数额大，相当一部分农业信贷需要承担较低利率且较大风险。这类金融业务任何一家商业银行也不会主动承担。所以，在实行市场经济的今天，我们也有成立从事农贷的政策性银行和中长期信用银行的必要。这类银行不以赢利为目的，实行严格独立的经济核算，主要为了实现国家宏观政策意图和取得社会效益。在财政部的领导下，用财政部拨发资金对农业进行政策性补贴，承担起原农行业务中占60%以上的政策性业务；在农业部所属农业管理部门的具体业务指导下，确保国家对农业经济投入资金的及时到位。政策性银行资金来源除政府出资、财政资金提供贷款外，还可发行农村金融债券进行筹集。政策性银行和中长期信用银行及其各级分支机构要积极发挥产业扶持、经济开发和金融管理等多种功能；通过发放低利优惠贷款，支持农业发展；筹集中长期资金，支持农业经济开发，特别是支持农村土地改良和农田水利设施的建设，扶持科技兴农，承办引进世界银行等资助性外资业务，真正起到加强农业经济后劲和结构优化的作用。同时，我们还应该不断完善政策性贷款的风险保障制度，如：呆帐准备金制度、长期政策性贷款抵押担保制度、信贷资产监测和考核制度以及贷款目标管理责任制度，逐步建立起健全和富有成效的政策性金融制度。

2、组建股份式的农业合作银行。农业信用合作金融代表农业金融发展的潮流，在我国农村市场金融中将是不可缺少的重要组成部分。因此，在现阶段，我们应该改变农村信用社长期以来依赖于农行的局面，让农村信用社从农行的束缚下解脱出来，在二者互助基础上成立自成体系的股份制的合作银行，成为真正自主的金融企业。笔者认为，合作银行应是股份合作制商业银行，由自然人和法人在平等互利原则下，以股份形式投入，在财产共同拥有，民主管理，按劳分配和入股分红的基础上，以出资额对企业承担有限追缴责任的金融企业。合作银行认真执行国家法律、法规、金融方针、政策，积极筹集融通资金，促进农村商品经济发展。它接受中国人民银行的管理、监督、稽核的协调，具体分为：基层合作银行、县合作银行、市地合作银行和中央合作银行，各级合作银行均为独立的企业法人。这种合作银行实行全面的股份制组合，将原有农业银行总行自有资产作为国家股，省地县农业银行的自有资产作为企业股，争取再以发行股票等形式广泛吸取国内外的个人和企业资金入股，同时允许企业或个人将现有的存款转化为股票。合作银行实行自主经营、独立核算、自负盈亏、自求平衡、自担风险的经营机制。分配权交股东大会，在留足发展基金和按股分红后，盈余部分由全体员工享用，国家除了依法纳税外不再进行其他干预。合作银行在经营不善、严重亏损时，股东大会认为已无法选择法人代表使企业走出困境时应允许其破产，并按先国家后企业再个人的原则分配剩余财产。

3、建立完善的多种形式、多层次的农业金融机构。当今，世界金融发展的共同方向是日益走向多层次、多功能、综合性，农业金融制度的建立和发展也不例外。对于我国现行的农业金融机构，我们要不断改革和完善，使之朝商业化方向发展，以市场为导向、经营为中心、效益为目标，努力按巴塞尔协议规定的资产风险比率的要求，实行资产负债管理，实现资产多元化，降低资金成本。在资金运用方面形成商业性业务，以农为主，农工商、服务业

综合发展的格局,资产服务对象由过去公有、集体所有制,向多种形式的所有制服务转移。同时,不断开拓金融服务领域,开办证券、租赁、房地产投资、信托咨询、保险等多元化业务,大胆开拓国际市场,开发利用国外筹资渠道,积极引进国际金融机构和外国政策中长期的低息优惠贷款。

现阶段,我国农村是小生产大市场,也是规模小、经营分散的传统农业居主导地位。为了更好地适应市场经济的需要,我们除了完善农业银行和农村合作银行外,还应该逐步规范农村合作基金会、民间融资组织等多种形式的农村信用机构。在国家政策的引导下,使其成为经营小额、零星业务为中心,面向农村中小企业及小型设施的资金要求,弥补国家投入资金不足和国有银行网点设施欠缺所带来有的不足。实践证明,就农村合作基金来说,它自1984年以来,在短短几年中异军突起,初具规模,成为农村金融体系的必要补充力量。

4、建立统一、有序、竞争的农村金融市场。作为农业金融主体的农业合作银行和以农贷为主的商业银行应以市场为取向,建立起横向的区域性金融市场和纵向资金拆借市场。在加快发展间接融资的同时,也积极鼓励直接融资,纠正企业对银行高度信赖和市场风险由银行一家承担的局面。企业筹资时,可以发行债券、股票和商业票据,直接向公众筹措。这样可减轻银行的资金压力,分担银行的融资风险;也更好地督促企业合理运用资金,改善经营。而一旦直接融资初具规模,还要努力开拓其证券导入农村生产领域,以促进农村经济的蓬勃发展。同时,在农村金融市场的培育方面还要注重保险业的作用,让保险公司和希望防备不测事故的农户签订一系列协议,按一定的标准从用户取得保费收入,在发生协议规定的事件时,按所签的协议支付保险金。

另外,建立公平合理、有效统一的农业金融体系还须加快农业金融立法,以法律为保证,通过《农业金融法》、《商业银行法》、《票据法》等有关的法规和其他一些对金融机构监管的法律条款,把农林金融管理体系纳入法治轨道,以确保农业经济的全面健康发展。

(作者单位:厦门大学财金系)(责任编辑:蔡雪雄)

---

(上接第37页)

在这样,技术设备由外商任意开价,地价又采用协议方式。而应采用招标、拍卖方式,以引发外商竞争。

福建省交通建设滞后,一直困扰和制约着国民经济发展。特别是福厦经济带交通“瓶颈”制约更为突出,加强交通建设刻不容缓。当务之急,是雪中送炭,而不是锦上添花。要切实抓好“先行工程”,特别要集中力量加快建设福厦高速公路和常规铁路。两路建成后,福厦交通迎刃而解,全省交通皆活。要尽快放弃不切合客观实际、不计经济效益的福厦高速子弹列车干线方案,如再举棋不定,势必贻误时机,影响福厦乃至全省的交通建设。正如《人民日报》1994年1月27日社论《加快基础设施建设也要量力而行》一文中所指出的:“经济建设的落脚点是效益问题,基础设施建设也要充分考虑社会效益和经济效益的统一,对事关全局的经济发展急需的基础设施项目,要千方百计集中力量搞上去。但基础建设也要循序渐进,滞后不行,盲目大上,不顾可能和效益,过度超前也不行。”这段话,切中福厦经济带交通建设要害,发人深思,宜择善而从之!

(作者单位:福建省社科院)(责任编辑:蔡加源)